Background Paper BP-297E

THE MANAGEMENT OF FINANCIAL RESOURCES IN CANADA

Richard Domingue
Michelle Salvail
Economics Division

April 1992

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

93-01907/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-2/297E
ISBN 0-660-14588-X

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE MANAGEMENT OF FINANCIAL RESOURCES IN CANADA

INTRODUCTION

During the fiscal year from 1 April 1990 to 31 March 1991, the federal government spent almost $150 billion, of which public debt charges alone took $42.5 billion. Revenues amounted to $119.4 billion, so that the deficit stood at $30.6 billion. The federal government's liabilities totalled $434 billion.

In view of these figures, the need for outstanding financial management is clear. A simple accounting error or slight mishap in a government program could result in a loss of several hundreds of millions of dollars. Financial controls are even more important in a context of budgetary restraint like that in Canada today.

The tabling of the budget papers on budget day ends the budget development process. A cycle of financial management that extends over more than 20 months then begins. The purpose of this cycle is to ensure that public funds are spent correctly, efficiently and as directed by Parliament.

This paper emphasizes financial management rather than budget development. It explains the public finance management cycle in detail.

Before we examine the cycle and the various players in detail, it is helpful to know the organizations and departments involved in the budget process so as to have a better idea of how the income and expense budget is developed. We will then review the public finance management cycle, beginning with the role of Parliament and ending with that of the Public Accounts Committee.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

A. The Budget Process

Starting in late summer, Department of Finance and Treasury Board officials meet to set the next fiscal year's financial parameters, the basis for decisions on allowed expenses and required revenues. Treasury Board sets the budget envelopes needed to finance the programs. The Department of Finance determines what revenue to expect for the coming fiscal year and chooses an acceptable level for the deficit. These recommendations on income and expenditure are then sent to the Priorities and Planning Committee of Cabinet.

At the same time, the departments re-assess their own priorities and budget requirements and send this information to the Priorities and Planning Committee of Cabinet, which sets the government's priorities for the coming fiscal year. It also develops government initiatives and approves the required fiscal framework (i.e. revenue and expenditure) and budget envelopes for every department and agency.

The budget estimates are developed with these parameters in mind. The various Cabinet committees determine the financial needs of every major government initiative. The department allocate their funds between old programs and future new initiatives.

The budget process is then complete and the financial management of the budget decisions can begin.

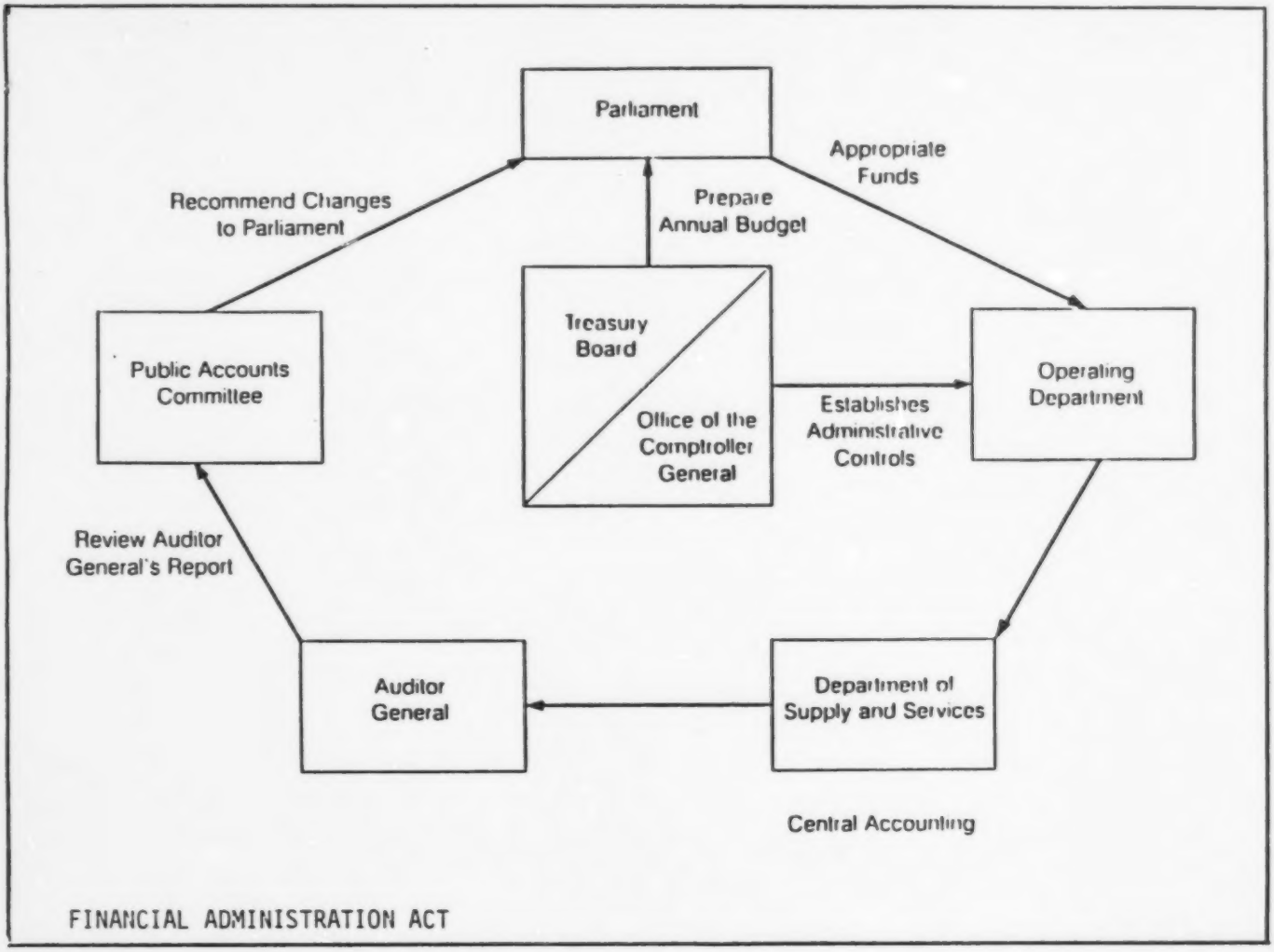
B. Managing the Public Finances

The Financial Administration Act (FAA) sets the framework for the whole public financial management cycle. The following figure illustrates clearly how the Act controls the government's financial operations. This Act, passed by Parliament in 1952 and amended several times since, controls the government's financial activities. As its name indicates, the Act establishes the main rules of financial management that the government departments and agencies must follow.

The FAA specifies the responsibilities of Treasury Board, the Office of the Comptroller General and the Department of Finance. As we will see, these three bodies, along with the Office of the Auditor General, are the key players in managing the government's finances.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



Ref.: KERNAGHAN, SIEGEL. Public Administration in Canada Toronto, Methun, 1987. p. 568

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PARLIAMENT

Parliament plays a very important role in financial management by approving the expenditures of every department and government agency for each fiscal year (1 April to 31 March).

The process of managing the public finances really begins a few days after the budget is read, when the President of the Treasury Board tables the Estimates in the House of Commons. The Estimates are in three parts and set forth the government's financial requirements. Part I contains the main points of the Estimates. Part II gives the detailed financial requirements of each department and agency. Part III essentially repeats the information contained in Part II for each department and agency, but goes into more detail.

Before 31 May each year, the various standing committees of the House of Commons examine in depth Part III of the Estimates of their respective departments to see if the financial resources requested are justified. The ministers and their senior officials appear before the committees to present and justify the expenses for the various programs.

Once the meetings are over, the committees concerned usually adopt the budget as is and report to the House of Commons. Since the appropriations are often voted on after the beginning of the fiscal year, the Act allows about a quarter of the required amounts to be released for operations that are already under way. New projects can begin only when the funding has been definitely approved by Parliament or deemed to be approved.

Some departments may need additional funding during the year for all sorts of reasons. For example, the Department of Defence could face unforeseen expenses due to a war. The government must then present supplementary estimates seeking new funding or a transfer of funding between departments. These estimates must be approved by Parliament. Supplementary estimates are usually presented two to four times a year, as required.

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TREASURY BOARD

Established in 1867, Treasury Board (TB) is the oldest Cabinet committee. It is made up of six Cabinet ministers, including the President of the Treasury Board and the Minister of Finance. Unlike other committees, Treasury Board, through the Treasury Board Secretariat, employs several hundred public servants. Furthermore, TB is the only committee subject to the *Financial Administration Act* (the other committees can be created or abolished by the Prime Minister). The Act establishes Treasury Board as a central control agency. This means that the Board has the power to regulate the various aspects of financial management.

Treasury Board has many tasks: it prepares the budget estimates, gives the departments the authorization required to set the terms and conditions of contracts, controls provisions relating to Crown corporations, controls the transfer of funds within the spending limits of the departments, and so on. In fact, these tasks can be summarized as exercising control over public funds so that they are spent honestly and carefully.

By proceeding in this way, it is easier to avoid abuses and errors of judgement; however, this approach allows little flexibility within departments. For example, if officials want to bypass certain rules, they must convince TB that it is justified. All this rigour sometimes creates tension between the Board and departments. Officials complain about the many delays and the lack of delegation of authority that result from this practice.

OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL

The Office of the Comptroller General (OCG) was created in 1978 in answer to the desire of the Office of the Auditor General for a separate agency to act as chief financial officer. Before 1978, Treasury Board had these responsibilities within the government.

The OCG is part of the Treasury Board Secretariat and publications on financial management often bear the names of both agencies. This creates some confusion as to the function of each.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The general purpose of the OCG is twofold. First, it must ensure high-quality, sound financial management. To achieve this, the OCG establishes policy guidelines for implementing financial management systems in the departments and agencies. The OCG has published a guide in which it notes the procedures for making payments, internal audits, inventory management and so on. It also develops auditing guidelines so that the departments can periodically review their policies, practices and controls for internal management.

The OCG also ensures that audits and program evaluations are done correctly. Program evaluation is another important function of the OCG. Its guidelines ask departments and agencies to conduct studies for determining whether their programs meet the objectives set for them. Each department must set up a program evaluation unit independent of program management. The OCG recommends that programs be evaluated regularly every three to five years.

As we saw, the OCG's main role is to guide departments and agencies towards sound financial management practices. The OCG cannot, however, force departments and agencies to comply with its guidelines.

DEPARTMENTS

The departments' role in financial management is limited to complying with the established rules. The departments must obey the directives of Treasury Board and the Office of the Comptroller General. Departments must first ensure that expenditures have been approved by Parliament and that they still have the funds for them. They must then ensure that the goods and services bought were indeed received and met the contract requirements.

The departments must also evaluate their programs. The OCG issues directives in this regard and monitors developments closely.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

DEPARTMENT OF SUPPLY AND SERVICES

With respect to financial management, the Department of Supply and Services (DSS) acts as a central accounting agency responsible for the receipt and disbursement of all public funds.

When a department approves the purchase of a particular good or service, before issuing a cheque for the acquisition. DSS ensures that the department has the funds required for this expense in its budget. DSS takes it for granted that the department has fully complied with all purchasing procedures.

Together with the OCG, DSS is responsible for the government's accounting system. These two agencies must ensure that everything is done in accordance with the established accounting policies and conventions. Under the authority of the Receiver General for Canada, DSS prepares and publishes the annual financial statements found in the Public Accounts.

The Public Accounts present the financial operations of the government. They are now tabled in December of each year, nine months after the end of the fiscal year. The Public Accounts give the detailed revenues and expenditures of the government and its departments and agencies.

OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL

The Auditor General is one of the most visible players in the public finance management cycle. The mandate of the Office of the Auditor General is to transmit the appropriate audit data to the House of Commons. The *Auditor General Act* provides that if funds were spent for purposes other than those assigned by Parliament or without regard to economy or efficiency or if satisfactory procedures were not established for measuring program effectiveness, the Auditor General must report that fact to the House of Commons. The Act requires the Auditor General to "call attention to anything that he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House of

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Commons..." He makes his observations in his annual report on the previous fiscal year.

To carry out these duties, the *Auditor General Act* grants the Office great independence. Unlike most of the public service, the OAG does not report to a minister of the Crown. The Auditor General, who is appointed for a non-renewable term of ten years, is independent and can therefore choose what to examine and report on.

The OAG's role is therefore to audit the government's programs and financial activities after the fact and to report on them to the House of Commons. Financial statements are audited to ensure that the information contained in the financial reports of departments, agencies and Crown corporations is presented faithfully. The Auditor General must also evaluate the accounting methods used in the government's public accounts and report to the House of Commons. In the most recent public accounts, for example, the Auditor General expressed three reservations, two of which specifically concerned the use of poor accounting methods. In such cases, the Auditor General acts like any auditor in the private sector.

In addition to this attest audit, the Auditor General must also conduct a comprehensive audit. Comprehensive auditing is an exercise that responds to the concerns of parliamentarians and taxpayers. The Auditor General must determine whether the spending of public funds was properly authorized and the best use made of resources. The Auditor General is to be guided by considerations of economy and efficiency.

The OAG acts as an ongoing positive force. The Auditor General's examinations can prevent waste or loss or lead to faster correction of unsatisfactory situations. Sometimes it is only because of Parliament's public review of his annual report that the Auditor General can force the appropriate parties to correct the deficiencies that he has detected. Nevertheless, it should be noted that even without the parliamentary review, officials are urged to attach great importance to improvement.

Therefore the Auditor General encourages better financial management and control within the government. He makes the government more accountable to parliamentarians and Canadians. Parliamentary committees

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

make the Auditor General's task easier because they act as an ultimate deterrent. As we shall see, the Auditor General and the Public Accounts Committee make up a special team for protecting public funds.

HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

The House of Commons Standing Committee on Public Accounts completes the government's public financial management cycle. This committee, chaired by an opposition member, ensures that departments, agencies and Crown corporations are accountable to Parliament. The committee's mandate is to ensure that optimum use is made of resources. It must determine whether government policy and the observed results fulfil the previously set objectives. It does not call into question the rationale of government programs, but rather their efficiency and implementation. Its role is to understand, evaluate and correct after the fact (through recommendations made in its reports to the House of Commons) the deficiencies and flaws noted by the Auditor General.

Since the committee is not concerned with government policy, it can be non-partisan, deal with problems and seek solutions. To fulfil its mandate, the committee uses criteria of efficiency, effectiveness and administrative simplicity (cost of administration) in its examinations. To pursue its work, the Standing Orders of the House allow the Public Accounts Committee to summon individuals and demand that documents and records be submitted as well as to study and investigate all questions referred to it by the House.

The Public Accounts of Canada and the annual report of the Auditor General are automatically referred to the Public Accounts Committee as soon as they are tabled. The committee can thus immediately investigate the issues raised in these documents and report if it sees fit.

The committee spends 90% of its time considering the Auditor General's reports. In light of the Auditor Generals's observations, the committee invites the responsible officials to answer questions from

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

members of the Public Accounts Committee. When this committee examines the Auditor General's annual report, his observations take on a whole new dimension. The Public Accounts Committee can usually influence bureaucrats who have managed public resources inefficiently to change their ways. The risk of having the Public Accounts Committee report to the House of Commons on bureaucratic incompetence usually ensures that senior officials summoned before the committee agree to take corrective action.

Less frequently, the committee selects important aspects of the Public Accounts or financial reports of Crown corporations for more thorough consideration. In this case, the committee then examines the accounting methods used by the government or Crown corporations to ensure that they comply with the principles generally recognized in the profession.

There is no doubt that the presence of the Auditor General in departments and Crown corporations is a deterrent to irregularities that would lead to waste, misuse of funds and fraud. However the Public Accounts Committee is a valuable ally of the Auditor General since without it, the Auditor General's report would probably lose much of its deterrent effect. A possible sanction is to be called to appear before the Public Accounts Committee. A summons to appear before the committee (the least-desired invitation in Ottawa) enables parliamentarians to put the maximum pressure on reluctant bureaucrats to give an accounting or take corrective action.

CONCLUSION

More than two years elapse between the preparation of the budget estimates and the time when the Public Accounts Committee can really close the budget process. Some critics say that the process takes much too long and does not provide fast enough information for parliamentarians and Canadians. Nevertheless, given the huge size of the task and the many people and groups involved in the budget and public financial management cycle, it would be very difficult to speed things up. One might say that the time taken is the price we pay for good, sound financial management.

RECYCLED/RECYCLÉ

Étude générale BP-297F

LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU CANADA

Richard Domingue
Michelle Salvail
Division de l'économie

Avril 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-2/297F
ISBN 0-660-93853-7

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU CANADA

INTRODUCTION

Au cours de l'exercice financier allant du 1er avril 1990 au 31 mars 1991, le gouvernement fédéral a dépensé tout près de 150 milliards de dollars. Les frais de la dette publique ont drainé à eux seuls 42,5 milliards de dollars. Avec des recettes de 119,4 milliards de dollars, le déficit totalisait donc 30,6 milliards de dollars. Le passif du gouvernement fédéral totalisait 434 milliards de dollars.

Avec ces chiffres en tête, on comprend facilement le besoin d'avoir une gestion financière exemplaire. Une simple erreur comptable ou un léger accroc dans un programme gouvernemental pourrait résulter en une perte de plusieurs centaines de millions de dollars. De plus, les contrôles financiers deviennent encore plus importants dans un contexte de contraintes budgétaires comme celui qui règne actuellement au Canada.

Les documents budgétaires déposés le jour du Budget mettent fin au processus d'élaboration du budget. Commence ensuite un cycle de gestion financière qui s'étale sur plus de 20 mois. Ce cycle veille à ce que les deniers publics soient dépensés correctement, efficacement et selon la volonté dictée par le Parlement.

Ce document insiste sur la gestion des finances plutôt que sur l'élaboration des besoins budgétaires. On y explique en détail le cycle de gestion des finances publiques.

Avant d'examiner ce cycle et les différents intervenants, il serait quand même important de connaître les organismes et ministères impliqués dans le processus budgétaire afin de mieux saisir comment se fait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'élaboration des budgets des dépenses et des revenus. Nous continuerons ensuite avec l'examen du cycle de la gestion des finances publiques qui débute avec le rôle du Parlement et se termine avec celui du Comité des Comptes publics.

A. Le processus budgétaire

Dès la fin de l'été, le ministère des Finances et le Conseil du Trésor se réunissent dans le but d'établir les contraintes financières pour le prochain exercice financier. C'est en fonction de ce cadre de référence que les décisions relatives aux dépenses permises et aux revenus requis sont prises. Le Conseil du Trésor établit les enveloppes budgétaires nécessaires au financement des programmes. Le ministère des Finances détermine les revenus anticipés pour l'exercice qui suivra. Il choisit également un niveau acceptable pour le déficit. Ces recommandations relatives aux revenus et aux dépenses sont ensuite envoyées au Comité des priorités et planification du Cabinet.

Simultanément, les ministères réévaluent leurs propres priorités et besoins budgétaires et transmettent ces informations au Comité des priorités et planification du Cabinet. C'est ce Comité qui établit les priorités gouvernementales pour l'exercice financier à venir. C'est également ce Comité qui développera les initiatives gouvernementales, qui approuvera le cadre fiscal nécessaire (c.-à-d. recettes et dépenses) ainsi que les enveloppes budgétaires allouées à chaque ministère et organisme.

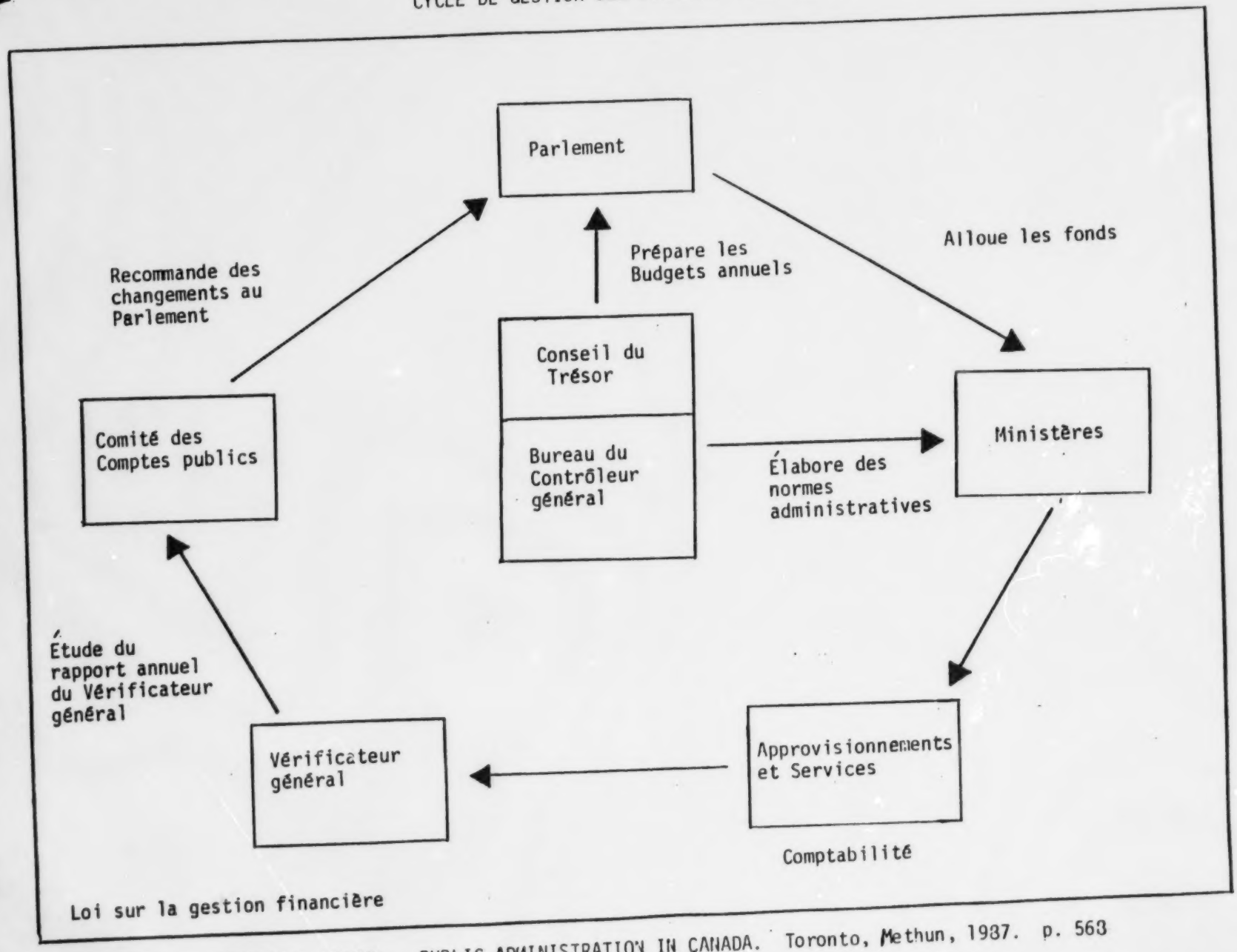
Avec ces contraintes en tête, le budget des dépenses est élaboré. Les différents Comités du Cabinet déterminent les besoins financiers de chacune des grandes initiatives du gouvernement. Les ministères font l'allocation des budgets entre les anciens programmes et les nouvelles initiatives à venir.

Le processus budgétaire est alors terminé. Commence ensuite la gestion financière de toutes ces décisions budgétaires.

B. La gestion des finances publiques

C'est la *Loi sur la gestion financière* (LGF) qui encadre tout le cycle de la gestion des finances publiques. La figure suivante

CYCLE DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES



Référence: KERNAGHAN, SIEGEL. PUBLIC ADMINISTRATION IN CANADA. Toronto, Methun, 1987. p. 563

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

montre bien comment la Loi contrôle les opérations financières du gouvernement. Cette Loi, adoptée par le Parlement en 1952 et depuis amendée à plusieurs reprises, contrôle les gestes financiers du gouvernement. Comme son nom l'indique, la Loi établit les grandes règles relatives à la gestion financière que doivent respecter les ministères et les organismes du gouvernement.

C'est aussi dans la LGF que l'on retrouve les responsabilités du Conseil du Trésor, du Bureau de Contrôleur général et du ministère des Finances. Comme nous le verrons maintenant, ces trois organismes, de même que le Bureau du Vérificateur général, ont des rôles prépondérants dans la gestion financière du gouvernement.

LE PARLEMENT

Le Parlement joue un rôle très important dans la gestion financière en approuvant pour chaque année financière (allant du 1er avril au 31 mars) les dépenses qui seront effectuées par chaque ministère et organisme gouvernemental.

Le processus de gestion des finances publiques commence véritablement quelques jours après la lecture du Budget, lorsque le Président du Conseil du Trésor dépose à la Chambre des communes le Budget des dépenses. Il s'agit de documents en trois parties qui contiennent les besoins financiers du gouvernement. Dans la Partie I, on retrouve les principaux éléments du Budget des dépenses. La Partie II du Budget des dépenses donne en détail les besoins financiers de chaque ministère et organisme. Les Parties III, correspondant à chacun des budgets des ministères et organismes, reprennent essentiellement l'information contenue dans la Partie II mais de façon plus détaillée.

Avant le 31 mai de chaque année, chaque Partie III devrait être examinée de façon approfondie par les différents Comités permanents de la Chambre des communes. Les membres de ces Comités cherchent à savoir si les ressources financières demandées sont justifiées. Les ministres et leurs hauts fonctionnaires viennent témoigner devant les Comités afin de présenter et justifier les dépenses associées aux différents programmes.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Une fois les réunions terminées, les Comités concernés adoptent généralement les budgets tels que prévus et font rapport à la Chambre des communes. Puisqu'il arrive souvent que les crédits budgétaires sont votés après le début de l'année financière, la Loi permet de dégager environ un quart des sommes requises pour continuer les opérations déjà en cours. Les nouveaux projets ne sont entrepris que lorsque les crédits sont définitivement adoptés ou présumés adoptés par le Parlement.

Il arrive que certains ministères aient besoin de crédits supplémentaires au cours d'une année pour toutes sortes de raisons. Par exemple, le ministère de la Défense pourrait faire face à des dépenses imprévues en raison d'une guerre. Le gouvernement doit alors présenter des Budgets supplémentaires demandant soit de nouveaux fonds ou soit un transfert de crédits entre ministères. Ils devront obligatoirement être approuvés par le Parlement. Ces Budgets supplémentaires sont généralement présentés deux à quatre fois par année, selon les besoins.

LE CONSEIL DU TRÉSOR

Le Conseil du Trésor (CT) est le plus ancien (1867) des comités du Cabinet. Il se compose de six membres du Cabinet dont le Président du Conseil du Trésor et le ministre des Finances. Contrairement aux autres comités, le Conseil du Trésor emploie, par le biais du Secrétariat du Conseil du Trésor, plusieurs centaines de fonctionnaires. De plus, le CT est le seul comité qui est soumis à la *Loi sur la gestion financière* (les autres comités pouvant être crées ou abolis par le premier ministre). La Loi stipule que le Conseil du Trésor a le statut d'une agence de contrôle centrale. Cela implique que le Conseil a le pouvoir de réglementer dans les différentes sphères de la gestion financière.

Les tâches du Conseil du Trésor sont nombreuses: préparer les budgets des dépenses, donner les autorisations nécessaires aux ministères pour l'établissement des modalités des contrats, contrôler les dispositions relatives aux sociétés d'État, contrôler le transfert des fonds dans les limites des dépenses des ministères, etc.. En fait, ces tâches se résument à exercer un contrôle des fonds publics afin que ceux-ci soient dépensés avec probité et prudence.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Avec cette façon de procéder, les abus et les erreurs de jugement sont plus faciles à éviter. Par contre, cette approche permet peu de souplesse à l'intérieur des ministères. Par exemple, si les fonctionnaires veulent contourner certaines règles, ils doivent convaincre le CT du bien-fondé de leur intention. Toute cette rigueur ne manque pas de créer quelques fois des tensions entre le Conseil et les ministères. Les fonctionnaires se plaignent pour les nombreux délais et le peu de délégation de pouvoir que cette pratique occasionne.

LE BUREAU DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL

Le Bureau du Contrôleur général (BCG) a été crée en 1978 pour répondre au désir du Bureau du Vérificateur général qui, à l'époque, voulait qu'une agence distincte devienne le leader en matière de gestion financière. Avant 1978, c'est le Conseil du Trésor qui assumait ces responsabilités au sein du gouvernement.

Le BCG fait partie du Secrétariat du Conseil du Trésor et les publications concernant la gestion financière portent souvent le nom des deux agences. Cela ne va pas sans créer de la confusion sur leurs fonctions respectives.

La fonction générale du BCG est double. D'une part, il doit veiller à ce que la gestion financière soit saine et associée à un haut niveau de qualité. Pour réussir cela, le BCG trace les lignes directrices des politiques à suivre concernant la mise en oeuvre des systèmes de gestion financière dans les ministères et les organismes. Dans un guide qu'il publie, le BCG note les procédures à suivre pour effectuer les paiements, pour faire la vérification interne, pour s'occuper de la gestion des inventaires, etc. Il élabore également des principes directeurs pour ce qui est de la vérification afin que les ministères puissent examiner de façon périodique leurs politiques, leurs pratiques et les contrôles de gestion interne.

D'autre part, le BCG doit s'assurer que les vérifications et les évaluations de programmes sont faites correctement. L'évaluation de programmes est une autre fonction importante du BCG. Grâce à ses lignes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

directrices, le BCG demande aux ministères et organismes de faire des études qui permettront de savoir si leurs programmes répondent aux objectifs qu'ils s'étaient fixés. Chaque ministère doit mettre sur pied une unité d'évaluation de programmes indépendante de la direction des programmes. Le BCG recommande que les programmes soient régulièrement évalués tous les trois à cinq ans.

Comme on l'a vu, le rôle principal du BCG est de guider les ministères et organismes vers une pratique de saine gestion financière. Le BCG n'a toutefois pas le pouvoir d'obliger les ministères et organismes à se conformer aux lignes directrices qu'il émet.

LES MINISTÈRES

Le rôle des ministères dans la gestion financière se limite à se conformer aux règles établies. En effet, les ministères doivent se soumettre aux directives du Conseil du Trésor et du Bureau du Contrôleur général. Les ministères doivent premièrement s'assurer que les dépenses à effectuer ont bien été approuvées par le Parlement et que les fonds sont toujours en leur possession. Ils doivent ensuite veiller à ce que les biens et services achetés ont bien été reçus et sont conformes aux exigences du contrat.

Les ministères doivent aussi procéder à une évaluation de programmes. Les directives à cet égard sont émises par le BCG et celui-ci surveille de près ce qui se passe.

LE MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

En ce qui a trait à la gestion financière, le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) agit à titre d'agence comptable centrale. Il est responsable de toutes les entrées et les sorties de fonds publics.

Lorsqu'un ministère approuve l'achat d'un bien ou un service donné, il incombe au MAS de s'assurer que les crédits budgétaires accordés

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

à ce ministère permettent bien la dépense. Si tel est le cas, le MAS fait ensuite l'acquisition en émettant le chèque. Le MAS prend donc pour acquis que toutes les procédures d'achat ont été appliquées parfaitement par le ministère.

De concert avec le BCG, le MAS est responsable du système de comptabilité du gouvernement. Ces deux organismes doivent voir à ce que tout se fasse conformément aux politiques et conventions comptables établies. Le MAS prépare et publie les états financiers annuels que l'on retrouve dans les Comptes publics. Cette fonction lui est confiée par le biais du Receveur général du Canada.

Les Comptes publics présentent les opérations financières du gouvernement. Ils sont maintenant déposés au mois de décembre de chaque année, soit 9 mois après la fin de l'année financière. Les Comptes publics donnent en détail les recettes et les dépenses du gouvernement ainsi que des ministères et agences.

LE BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le Vérificateur général est l'un des intervenants les plus visibles dans le cycle de gestion des finances publiques. Le Bureau du Vérificateur général (BVG) a comme mandat de transmettre des données de vérification appropriées à la Chambre des communes. La *Loi sur le Vérificateur général* prévoit que si des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avaient affectées ou ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience ou si des procédures insatisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer l'efficacité des programmes, le Vérificateur général doit faire rapport à la Chambre. La Loi exige en effet que le Vérificateur général "signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes ... ". Il transmet ses observations dans son Rapport annuel portant sur l'exercice financier précédant.

Pour mener à bien ces fonctions, la *Loi sur le Vérificateur général* confère au Bureau une grande indépendance. Contrairement à la majeure partie de la fonction publique, le BVG ne relève pas des ministres

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de la Couronne. Le Vérificateur général est nommé pour un mandat non renouvelable de dix ans. Grâce à son indépendance, le Vérificateur général a la possibilité de choisir l'objet de ses examens et de ses rapports.

Le rôle du BVG est donc de vérifier ex post les programmes et les activités financières du gouvernement et d'en faire rapport à la Chambre des communes. La vérification des états financiers est faite dans le but de veiller à ce que l'information que renferment les rapports financiers des ministères, organismes, et des sociétés d'État soit présentée fidèlement. Le Vérificateur général doit aussi évaluer les méthodes comptables employées dans les Comptes publics du gouvernement et faire rapport à la Chambre des communes. Dans les derniers comptes publics par exemple, le Vérificateur général émettait trois réserves dont deux portaient spécifiquement sur l'emploi de mauvaises méthodes comptables. Le Vérificateur général agit alors comme n'importe quel autre vérificateur oeuvrant dans le secteur privé.

Outre cette vérification purement comptable, le Vérificateur général doit aussi faire de la vérification intégrée. La vérification intégrée est un exercice qui a pour but de mieux répondre aux préoccupations des parlementaires et des contribuables. Le Vérificateur général doit déterminer si les dépenses de fonds publics ont été dûment autorisées et si l'utilisation des ressources a été optimisée. Les questions du souci de l'économie et de l'efficience doivent alors animer les travaux du Vérificateur général.

Le BVG agit comme une force positive permanente. Les examens du Vérificateur général peuvent prévenir le gaspillage ou des pertes ou entraîner la correction plus rapide de situations insatisfaisantes. Quelques fois, c'est seulement grâce à l'examen public du Rapport annuel par le Parlement que le Vérificateur général réussira à forcer les intéressés à corriger les lacunes qu'il a décelées. Toutefois, il est important de noter que, même sans l'examen mené par le Parlement, les fonctionnaires sont incités à accorder une grande importance à l'amélioration.

Par conséquent, le Vérificateur général favorise l'amélioration de la gestion et du contrôle financiers au sein du

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement. Il augmente l'imputabilité du gouvernement face aux parlementaires et aux Canadiens. Les comités parlementaires facilitent la tâche du Vérificateur général puisqu'ils agissent comme une force ultime de dissuasion. Nous verrons maintenant comment le Vérificateur général et le Comité des comptes publics forment une équipe spéciale chargée de protéger les deniers publics.

LE COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes boucle le cycle de gestion des finances publiques du gouvernement. Ce comité, présidé par un membre de l'opposition, force les ministères, organismes et sociétés d'État à rendre des comptes au Parlement. Le Comité a comme mandat de vérifier si l'utilisation des ressources est optimisée. Il doit déterminer si la politique du gouvernement ainsi que les résultats observés remplissent les objectifs préalablement fixés. Il ne met pas en question la raison d'être des programmes du gouvernement, mais plutôt l'efficacité et la rationalité de leur mise en oeuvre. Son rôle consiste à comprendre, à évaluer et à corriger, après coup (par voie de recommandations qu'il formule dans ses rapports à la Chambre des communes), les lacunes et les failles relevées par le Vérificateur général.

Le fait de ne pas s'intéresser à la politique gouvernementale permet au Comité de conserver un esprit apolitique, de s'attaquer aux problèmes et d'y chercher des solutions Pour remplir ce mandat, le Comité emploie les critères d'efficacité, d'efficience et de simplicité administrative (la question du coût d'administration) dans ses examens. Pour mener à bien ses examens, le règlement de la Chambre autorise le Comité des comptes publics à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et de dossiers ainsi qu'à étudier et à enquêter sur toutes les questions qui lui sont renvoyées par la Chambre.

Les Comptes publics du Canada et le Rapport annuel du Vérificateur général sont renvoyés automatiquement et en permanence au Comité des comptes publics dès leur dépôt. Le Comité peut ainsi procéder

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

immédiatement à l'examen des questions dont traitent ces documents et à faire rapport s'il le juge à propos.

Le Comité consacre 90 p. cent de son temps à l'étude des Rapports du Vérificateur général. À la lueur des observations du Vérificateur général, le Comité invite les fonctionnaires responsables à répondre aux questions des membres du Comité des comptes publics. Lorsque le Comité des comptes publics examine le rapport annuel du Vérificateur général, les observations du Vérificateur général prennent alors une toute autre dimension. En effet, le Comité des comptes publics réussit généralement à faire fléchir les bureaucrates lorsque ceux-ci gèrent de façon inefficace les ressources publiques. Le risque de voir le Comité des comptes publics faire rapport à la Chambre des communes de maladresses bureaucratiques fait en sorte que les hauts fonctionnaires invités devant le Comité acceptent généralement d'apporter les mesures correctrices.

Bien que moins fréquent, il arrive au Comité de choisir des aspects importants des Comptes publics ou des rapports financiers des sociétés d'État pour les étudier plus à fond. Le Comité examine alors la comptabilité utilisée par le gouvernement ou les sociétés d'État afin de s'assurer que les principes généralement reconnus dans la profession soient employés.

Nul doute que la présence du Vérificateur général dans les ministères et les sociétés d'État constitue une force de dissuasion de nature à prévenir les irrégularités qui entraînent du gaspillage, des détournements de fonds et des fraudes. En ce sens, le Comité des comptes publics est un allié précieux du Vérificateur général car sans lui, le Rapport du Vérificateur général perdrait probablement beaucoup de sa force de dissuasion. L'une des sanctions est la possibilité d'être convoqué pour rendre des comptes en public devant le Comité des comptes publics. L'invitation à comparaître devant le Comité (l'invitation la moins convoitée à Ottawa) permet aux parlementaires de mettre le maximum de pression sur les bureaucrates récalcitrants à rendre des comptes ou à apporter des correctifs.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONCLUSION

Il s'écoule plus de deux années entre la préparation des prévisions budgétaires et le moment où le Comité des comptes publics peut véritablement fermer la boucle du processus budgétaire. Certains critiques diront que le processus est beaucoup trop long et ne permet de rendre des comptes suffisamment rapidement aux parlementaires et aux Canadiens. Toutefois, compte tenu de l'énormité de la tâche et des nombreux intervenants dans le cycle budgétaire et la gestion des finances publiques, il serait bien difficile d'accélérer les choses. On peut dire que c'est le prix à payer pour une gestion financière saine et de qualité.